

COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS



Wallonie

Section Publicité de l'administration

AVIS n° 219

3 septembre 2018

ASBL – Autorité administrative (oui) – Procès-verbaux des assemblées générales
– Communication partielle (sauf exceptions)

RÉGION WALLONNE
COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Séance du 3 septembre 2018

Avis n° 219

En cause : Monsieur X, domicilié ...,

Partie demanderesse,

Contre : ASBL « Les Lacs de l'Eau d'Heure », Route de la Plate Taille, 99 à
6440 Bossu-Lez-Walcourt,

Partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, l'article 8, §§ 1^{er} et 2 ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juillet 1998 fixant la composition et le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu la demande d'avis datée du 30 juillet 2018 ;

Vu la demande de reconsidération adressée le même jour à la partie adverse ;

Vu l'accusé de réception et la demande d'information adressée à la partie adverse le 6 août 2018 ;

Vu la réponse de la partie adverse en date du 21 août 2018 ;

Objet et recevabilité de la demande

La demande initiale du 9 juin 2018 porte sur la communication d'une copie des procès-verbaux des assemblées générales de l'ASBL « Les Lacs de l'Eau d'Heure », couvrant la période du 1^{er} janvier 2014 à ce jour. La partie demanderesse joint à sa demande « les derniers statuts de cette ASBL dépendant du Gouvernement wallon ».

Dans son courriel en réponse du 11 août 2018, la partie adverse a communiqué à la Commission les procès-verbaux des séances des assemblées générales entre le 12 février 2014 et le 6 février 2018 en indiquant : « Bien que l'asbl "Les Lacs de l'Eau d'Heure" ne soit pas considérée comme une autorité

administrative, les procès-verbaux des séances des assemblées générales depuis 2014 vous sont transmis en toute transparence ».

En vertu de son article 1^{er}, alinéa 1^{er}, le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration s'applique : « 1° aux autorités administratives régionales; [...] ». Le décret du 30 mars 1995 consacre, en son article 4, le droit « de consulter un document administratif d'une autorité administrative régionale et d'en recevoir copie ». L'article 1^{er}, alinéa 2, 1°, du décret du 30 mars 1995 définit l' « autorité administrative » au sens de ce décret comme « une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ».

La présente demande n'est donc recevable que si l'ASBL « Les Lacs de l'Eau d'Heure » peut se voir reconnaître la qualité d'autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

S'agissant de reconnaître, ou de dénier, à une personne morale la qualité d'autorité administrative au sens de l'article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, il convient de distinguer entre, d'une part, les personnes morales créées par les pouvoirs publics, fût-ce sous une forme de droit privé, aux fins d'assurer une mission de service public et, d'autre part, les personnes morales de droit privé, nées de la seule initiative privée, mais agréées ou contrôlées par les pouvoirs publics pour assumer une mission de service public. Les premières sont parties intégrantes de l'administration, et elles peuvent être qualifiées d'autorités administratives, même si elles ne sont pas fondées à prendre des décisions obligatoires vis-à-vis de tiers, alors que les secondes ne seront qualifiées d'autorités administratives que si elles sont habilitées à prendre et lorsqu'elles prennent unilatéralement des décisions obligatoires à l'égard des tiers¹⁻².

En ce qui concerne l'ASBL « Les Lacs de l'Eau d'Heure », il ressort que ses forme, dénomination et objet social actuels résultent de la fusion, décidée par le Gouvernement wallon en avril 2005³⁻⁴, de deux ASBL préexistantes chargées, respectivement, de la gestion du site (ASBL « Gestion des Lacs de l'Eau d'Heure) et du développement de la station touristique (ASBL « Station touristique des Lacs de l'Eau d'Heure » ou « Eau d'Heure Développement »).

Cette fusion s'est opérée par l'absorption de l'ASBL « Gestion des Lacs de l'Eau d'Heure », créée en 1983, par l'ASBL « Station touristique des Lacs de l'Eau d'Heure » (ASBL créée en 1996 et dont le siège

¹ C.E., arrêt n° 236.908 du 22 décembre 2016.

² Voy. en ce sens Cass., ch. réun. 10 septembre 2009, C.09.0102.N et C.09.0108.N.

³ Voy. la réponse du Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme : « En avril 2005, j'ai fait adopter par le Gouvernement wallon le plan de développement à moyen terme du site des Lacs de l'Eau d'Heure. Celui-ci met l'accent sur quatre éléments fondamentaux : [...] la fusion des deux asbl préexistantes en une seule dont l'associé majoritaire est la Région et qui est dotée d'un contrat de gestion » (Parl. W., 2007-2008, CRIC n° 28, 20 novembre 2007, p. 12).

⁴ Voy. le préambule aux résolutions prises par l'AGE du 18 janvier 2006 de l'ASBL « Les Lacs de l'Eau d'Heure » et de l'ASBL « Association pour la Gestion des Lacs de l'Eau d'Heure », publiées aux annexes du *Moniteur belge* du 7 août 2006 : « Le Président rappelle qu'en exécution de la décision prise par le Gouvernement wallon lors de sa séance du 21 avril 2005 les ASBL AGLEH et 'Les Lacs de l'Eau d'Heure' ont décidé de fusionner leurs activités. Dans cette perspective, l'ASBL 'Les Lacs de l'eau d'Heure' reprend par voie d'absorption, l'universalité du patrimoine tant activement que passivement de l'ASBL AGLEH ».

social était le Commissariat général au Tourisme), dont la dénomination a été modifiée en ASBL « Les Lacs de l'Eau d'Heure » et dont l'objet social a été élargi⁵ (voy. les statuts du 9 décembre 2005 publiés aux annexes du *Moniteur belge* du 29 décembre 2005).

Le Gouvernement wallon a, en sa séance du 10 novembre 2005, approuvé les nouveaux statuts qui ont donné jour à cette ASBL « Les Lacs de l'Eau d'Heure »⁶. Ces statuts prévoyaient que l'association était

⁵ Voy. la réponse du Ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité, du Tourisme, du Patrimoine et délégué à la Grande Région : « [...] le site des Lacs de l'Eau d'Heure est un patrimoine d'une superficie de plus ou moins 1 000 hectares de terrain et de divers bâtiments qui appartenaient au domaine public de la Région wallonne et de 800 hectares de plans d'eau et d'installations hydrauliques y afférant. Quatre-vingt-trois gestions du site ont été confiées à une ASBL spécialement créée pour cette fin : l'association pour la gestion des Lacs de l'Eau d'Heure. Je vais faire un saut dans le temps : en février 2002, le Gouvernement wallon approuve la mise en œuvre d'un produit touristique sur le site des Lacs de l'Eau d'Heure. Adaptation en avril 2005 : identification précise des investissements relevant des pouvoirs publics, d'investisseurs privés ou de partenariats publics-privés. Le même 21 avril 2005 : réorganisation des structures mises en place ou financées par la Wallonie pour simplifier les modes de gestion et amplifier les synergies. Le 10 novembre 2005 : fusion des deux ASBL – AGLEH et EHD. Le 9 décembre 2005 : modification statutaire et apparaît alors l'ASBL 'Les Lacs de l'Eau d'Heure' qui, avec son personnel propre et l'appui du Gouvernement wallon, a élargi son objet social. Le 19 juin 2008, le Gouvernement décide de transférer au Commissariat général au tourisme les propriétés régionales affectées au développement touristique des Lacs de l'Eau d'Heure » (Parl. W., 2017-2018, CRIC n° 119, 26 mars 2018, p. 53).

Voy. aussi la réponse du Ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité, du Tourisme, du Patrimoine et délégué à la Grande Région : « Depuis la construction des barrages, fin des années 70, les pouvoirs publics n'ont jamais été distraits de l'intérêt touristique des lacs de l'Eau d'Heure et ont veillé à y investir ; d'abord au travers l'ASBL Eau d'Heure Développement, fruit de l'association de la Région wallonne et d'une société privée PROJENOR qui en assurait la gestion journalière à partir de 1996. [...] Fin 2005, il a été décidé d'arrêter la collaboration avec PROJENOR en fin de mission et de constituer l'ASBL des lacs de l'Eau d'Heure. Cette ASBL s'est vue confier la poursuite du développement du site et la mise en condition des opérateurs privés qui allaient s'associer à la Région pour dynamiser le site, le rendre attractif et créateur d'emplois » (Parl. W., 2017-2018, CRIC n° 83, 5 février 2018, p. 29).

⁶ Voy. la réponse du Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme : « L'asbl 'AGLEH' – pour rappel – comptait pas moins de 18 administrateurs représentant divers intervenants. Quant à celle de l'Eau d'Heure Développement, son Conseil d'administration comptait 14 membres. Six personnes étaient administrateurs des deux asbl, cela faisait un total pas moins de vingt-six administrateurs différents répartis sur deux structures. Cette nouvelle asbl intitulée simplement 'Les Lacs de l'Eau d'Heure' est en réalité l'asbl 'Eau d'Heure Développement' dont les statuts ont fait l'objet d'une refonte totale. Quant à l'asbl 'AGLEH', elle s'est volontairement dissoute et a transféré son actif et son passif à la nouvelle asbl 'Les Lacs de l'Eau d'Heure'. Le Gouvernement a donc, en sa séance du 10 novembre dernier, approuvé les nouveaux statuts qui ont donné le jour à cette asbl 'Les Lacs de l'Eau d'Heure'. Quels en sont les principes fondamentaux ? En ce qui concerne les douze associés, la Région wallonne désigne huit représentants et chaque autre membre associé désigne un représentant. Cette répartition réaffirme donc le fait régional d'un tel site : telle est d'ailleurs la demande de nombreux acteurs locaux relayée ici même par les parlementaires de la Botte du Hainaut ou de l'Entre-Sambre-et-Meuse. Conformément au Pacte culturel, les huit membres représentants de la Région wallonne ont été désignés sur base de la Clé de répartition d'Hondt appliquée au Parlement wallon, c'est-à-dire 4 PS, 2 MR et 2 cdH. J'ai demandé à ce qu'un observateur Écolo puisse être adjoint afin que tout le monde soit représenté d'une façon ou d'une autre. En ce qui concerne le Conseil d'administration de l'association. Par rapport aux asbl préexistantes, la rationalisation des structures s'est traduite par un resserrement du Conseil d'administration à huit membres. Contrairement à ce que d'aucuns ont pu comprendre, le Conseil d'administration n'est pas fermé aux représentants communaux. La seule règle qui est définie par les nouveaux statuts est que le Conseil d'administration doit refléter la composition politique régionale conformément à la règle d'Hondt: 4 P S, 2 M R, 2 cdH. Chaque formation politique a donc été invitée à présenter parmi les 12 personnes qui composent l'Assemblée générale celles et ceux qui la représentera. Je constate que votre parti a fait le choix de désigner ses deux représentants régionaux plutôt que de désigner l'un ou les deux bourgmestres des communes concernées et apparentées MR. Dont acte. Les statuts qui ont été approuvés à l'unanimité des formations politiques représentées ne disent donc pas qu'il fallait exclure les communes,

composée de huit membres représentant la Région wallonne désignés par son Gouvernement, d'un membre représentant la province de Namur désigné par la députation permanente, d'un membre représentant la province du Hainaut désigné par la députation permanente, d'un membre représentant la commune de Cerfontaine désigné par le conseil communal et d'un membre représentant la commune de Froidchapelle désigné par le conseil communal.

Une modification des statuts de l'ASBL « Les Lacs de l'Eau d'Heure » a également été adoptée par l'assemblée générale le 17 avril 2018, afin de mettre en œuvre une série de décisions du Gouvernement wallon⁷ (voy. les statuts du 17 avril 2018 publiés aux annexes du *Moniteur belge* du 23 mai 2018). Ces statuts coordonnés prévoient que l'association est composée de six membres représentant la Région wallonne désignés par son Gouvernement, d'un membre représentant la province de Namur désigné par la députation permanente, d'un membre représentant la province du Hainaut désigné par la députation permanente, d'un membre représentant la commune de Cerfontaine désigné par le conseil communal, d'un membre représentant la commune de Froidchapelle désigné par le conseil communal, de deux membres indépendants désignés par le Gouvernement wallon pour leur expertise et expérience et des Gouverneurs des Provinces de Namur et du Hainaut (article 6 des statuts coordonnés de 2018). Les nouveaux membres et administrateurs de l'ASBL ont été désignés par assemblée générale extraordinaire du 18 avril 2018 (*ibid.*).

Ces éléments font apparaître que la création de l'ASBL « Les Lacs de l'Eau d'Heure » résulte d'une initiative publique aux fins d'assurer une mission d'intérêt général.

L'ASBL « Les Lacs de l'Eau d'Heure » doit donc être considérée comme une autorité administrative pour l'application du décret du 30 mars 1995.

Pour le surplus, la Commission souligne les différents éléments suivants qui révèlent un contrôle public élargi sur le fonctionnement de l'ASBL subventionnée par la Région wallonne :

- L'ASBL est administrée par un conseil d'administration de huit membres désignés en son sein par l'assemblée générale, dont six selon une clé de répartition proportionnelle à la

certainement pas. Ce sont des choix politiques qui se sont imposés. Dans le cadre de son autonomie, l'association a souhaité remédier à cette situation de fait, en invitant, de façon permanente, au Conseil d'administration, un représentant de chaque commune associée. Je pense que cette décision est la sagesse même. Cela permet de les associer dans la réalité du développement du site, ce qui est l'essentiel, sans 'détricoter' non plus la réforme et la rationalisation de la gestion publique de ce site fabuleux. Permettez-moi d'ajouter que le Gouvernement a décidé de créer un Comité administratif, qui inclut évidemment les diverses administrations régionales et communales, ainsi qu'un Comité des utilisateurs associant les différents investisseurs et gestionnaires privés et publics du site, et donc à nouveau les deux communes. Sur la question de la sécurité, la loi fixe les responsabilités de chacun. Je préciserai que l'asbl 'Les Lacs de l'Eau d'Heure' dispose elle-même d'un service de sécurité et de gardiennage agréé, composé d'une quinzaine d'agents. Pour terminer sur les provinces, je pointerai simplement le fait qu'elles sont toutes les deux membres de l'association et disposent d'un représentant chacune. Elles sont donc associées à la gestion d'un site qui toutefois n'est pas de leur compétence, tout comme la gestion des domaines touristiques provinciaux n'est pas de la compétence de la Région wallonne » (Parl. W., 2005-2006, CRIC n° 74, 7 février 2006, p. 9).

⁷ Parl. W., 2017-2018, CRIC n° 119, 26 mars 2018, p. 55.

composition politique du Parlement wallon⁸ (article 18 des statuts coordonnés); le mandat des administrateurs désignés par la Région wallonne prend fin avant son terme de 5 ans notamment lorsque le Gouvernement régional en fonction au moment de leur désignation est démissionnaire (article 19 des statuts coordonnés) ;

- Les décisions de l'assemblée générale sont prises « à la double majorité simple des voix des membres présents ou représentés et des voix des membres présents ou représentés désignés par la Région wallonne » (article 14 des statuts coordonnés) ;
- Les statuts prévoient, en termes de contrôle, que l'association est « soumise au pouvoir de contrôle du Gouvernement wallon et du commissaire du Gouvernement wallon » (article 37 des statuts coordonnés) ; le commissaire du Gouvernement siège sans droit de vote aux assemblées générales, au conseil d'administration et au bureau exécutif (articles 13, 21 et 25 des statuts coordonnés) et « dispose des pouvoirs les plus étendus » (article 37 des statuts coordonnés) ; les rapports et observations du commissaire aux comptes sont communiqués au commissaire du Gouvernement wallon (article 36 des statuts coordonnés) ; le Commissaire général au Tourisme ou son représentant ainsi que l'Inspecteur des finances accrédité auprès du Gouvernement de la Région wallonne en charge de la compétence relative au Tourisme siègent sans droit de vote au conseil d'administration (article 21, *in fine*, des statuts coordonnés) ;
- Dès leur approbation, les comptes, budget et rapport d'activités sont transmis au Ministre wallon du Tourisme (article 15, *in fine*, des statuts de 2005) ;
- Même si la qualité d'autorité adjudicatrice ne se confond pas avec celle d'autorité administrative, l'ASBL « Lacs de l'Eau d'Heure » est soumise aux règles et procédure applicables en matière de marchés publics⁹ ;
- Après un rapport de l'Inspection des finances, chargée par le Ministre d'accomplir des investigations auprès de l'ASBL « Les Lacs de l'Eau d'Heure » quant à l'utilisation des moyens octroyés à l'ASBL en matière de fonctionnement et d'investissements¹⁰, une procédure de tutelle temporaire relative à la passation des marchés publics a été décidée par le Gouvernement wallon. Cette tutelle consiste en la sollicitation systématique et préalable de l'avis de l'Inspection des finances par rapport à toute procédure de marché public ; cette sollicitation sera mise en œuvre par l'intermédiaire du commissaire du Gouvernement¹¹ ;
- Le Gouvernement a pris, le 22 mars 2018, une série de décisions visant à améliorer le fonctionnement de la chaîne de contrôle au niveau de l'ASBL, donc celle de demander le

⁸ Parl. W., 2005-2006, CRIC n° 74, 7 février 2006, p. 9 ; Parl. W., 2017-2018, CRIC n° 119, 26 mars 2018, p. 58 : « [...] jusque début de cette année-ci, le conseil d'administration représentait d'ailleurs les quatre forces politiques représentées, principales représentées au Parlement wallon ».

⁹ *Ibid.*, pp. 54 et 57.

¹⁰ Parl. W., 2017-2018, CRIC n° 119, 26 mars 2018, p. 54.

¹¹ *Ibid.*, pp. 55 et 56.

renouvellement du conseil d'administration¹² ; c'est à la suite de ces décisions que les statuts de l'ASBL ont été modifiés et le conseil d'administration renouvelé en avril 2018.

Les procès-verbaux sollicités, dont l'ASBL « Les Lacs de l'Eau d'Heure » dispose, constituent des documents administratifs au sens de l'article 1er, alinéa 2, 2°, du décret du 30 mars 1995.

La demande est recevable.

Procès-verbaux sollicités

Dans son courriel en réponse du 11 août 2018, la partie adverse a communiqué à la Commission les procès-verbaux des séances des assemblées générales entre le 12 février 2014 et le 6 février 2018. La Commission note à cet égard qu'il ressort des statuts coordonnés du 17 avril 2018, publiés aux annexes du *Moniteur belge* du 23 mai 2018, que deux assemblées générales ont été tenues les 17 et 18 avril 2018.

La partie adverse n'a, sur le fond, pas fait valoir d'exceptions légales qui permettraient de justifier le refus de communiquer le document sollicité à la partie demanderesse.

Les procès-verbaux sollicités doivent être communiqués à la partie demanderesse, sous réserve de l'application des exceptions légales.

La Commission rappelle à cet égard que, conformément à l'article 6, § 4, du décret, « [l]orsque, en application des paragraphes 1er à 3, un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la consultation, l'explication ou la communication sous forme de copie, celles-ci sont limitées à la partie restante ». L'existence d'informations concernées par l'une ou l'autre exception légale ne fait donc pas obstacle à la communication des parties des documents qui ne sont pas concernées par ces exceptions légales.

Enfin, il appartiendra à la partie adverse d'examiner *in concreto* ces exceptions. Cet examen doit se faire pour chacun des éléments du rapport et doit, conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, être explicité dans la décision relative à la demande d'accès¹³. Dans ce cadre, la partie adverse envisagera ces exceptions en tenant compte de ce que toute limite à la publicité de l'administration est de stricte interprétation, dès lors qu'elle restreint la portée d'un droit fondamental prévu par l'article 32 de la Constitution.

¹² *Ibid.*, pp. 55-56 : « Afin d'améliorer le fonctionnement de la chaîne de contrôle au niveau de l'ASBL, le Gouvernement a pris une série de décisions : – désignation au sein du conseil d'administration de l'ASBL de deux administrateurs indépendants. Une modification des statuts de l'ASBL via une assemblée générale est nécessaire bien sûr pour la mise en œuvre de cette recommandation ; – invitation de manière récurrente au conseil d'administration de l'ASBL du Commissariat général au tourisme et de l'Inspection des finances ; – lancement d'une procédure d'élaboration d'un contrat de gestion avec l'ASBL ; – engagement d'un juriste au sein du Commissariat général au tourisme pour renforcer le service chargé du contrôle des subventions de fonctionnement. Le Gouvernement a également décidé une mesure importante, celle de solliciter le renouvellement du conseil d'administration. C'est évidemment une mesure forte qui montre la volonté du Gouvernement de repartir dans une vision quotidienne et stratégique totalement assainie. Une assemblée générale sera nécessaire pour la mise en œuvre de ce renouvellement ».

¹³ Voy. en ce sens les avis n^{os} 210 et 215 du 3 août 2018 de la CADA wallonne.

Pour le surplus, il appartient à la partie adverse de veiller à ce que la décision prise à la suite de la demande de reconsidération soit adoptée par l'autorité administrative compétente, conformément à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 238.457 du 8 juin 2017.

La Commission rend l'avis suivant :

Les documents sollicités doivent être communiqués à la partie demanderesse, le cas échéant partiellement, sous réserve de l'application des exceptions légales.

Ainsi délibéré le 3 septembre 2018 par la Commission d'accès aux documents administratifs composée de Mesdames ROSOUX, Présidente suppléante et rapporteur, et GRAVAR, membre effective, et de Monsieur LEVAUX, membre effectif.

La Secrétaire,

La Présidente suppléante,

F. JOURETZ

G. ROSOUX